

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah merupakan suatu unsur mutlak yang diperlukan bagi suatu bangsa, sebab tiap-tiap masyarakat memiliki pendapat dan kebutuhan publik yang berbeda hal tersebut apabila tidak dapat terpenuhi dengan baik maka dapat menimbulkan konflik. Suatu Pemerintah diperlukan guna mengatur tata peri kehidupan masyarakat serta sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah yang baik (*Good Governant*) sendiri dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik seiring dengan perubahan zaman sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government governance*), telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas laporan keuangan secara akuntabel. Laporan keuangan memiliki peran yang sangat vital bagi para pengambil keputusan khususnya bagi para pemimpin instansi pemerintah. Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil dari laporan keuangan yang telah dilaporkan sehingga masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja dengan efisien dan efektif. Bersatu bertekad untuk mewujudkan laporan keuangan yang baik dan untuk memenuhi aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan negara diperlukan juga faktor-faktor penunjang seperti penerapan standart akutansi pemerintahan (SAP).

Akuntabilitas merupakan salah satu unsur pokok perwujudan good governance yang saat ini sedang diupayakan di Indonesia. Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan sehingga masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja dengan efisien dan efektif. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Mardiasmo, 2006).

Sebagai salah satu bentuk pertanggung jawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

Untuk Pelaporan dan pertanggungjawaban laporan keuangan, diperlukan adanya standar yang diterapkan secara konsisten sehingga laporan keuangan tersebut dapat disajikan secara lengkap dan tepat waktu Berdasarkan Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan bahwa Laporan Keuangan dikatakan berkualitas jika memenuhi empat karakteristik kualitatif yakni relevan, andal, dapat dibandingkan; dan dapat dipahami. Selanjutnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya dan penyelenggaraan pemerintahan. Adapun komponen laporan keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas Dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Standar Akuntansi Pemerintahan mengatur penyajian laporan keuangan untuk tujuan umum dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode, maupun antar entitas. Laporan keuangan untuk tujuan umum adalah laporan keuangan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna laporan. Untuk mencapai tujuan tersebut, standar ini menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan, dan persyaratan minimum isi laporan keuangan. Pada PP no 71 tahun 2010 menyatakan bahwa, SAP Berbasis Akrua adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD.

SAP Berbasis Kas Menuju AkruaI adalah SAP yang mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan berbasis kas, serta mengakui aset, utang, dan ekuitas dana berbasis akrual. Laporan keuangan pokok terdiri dari: (a) Laporan Realisasi Anggaran; (b) Neraca; (c) Laporan Arus Kas; (d) Catatan atas Laporan Keuangan. Selain laporan keuangan pokok tersebut, entitas pelaporan diperkenankan menyajikan Laporan Kinerja Keuangan dan Laporan Perubahan Ekuitas (PSAP, KK; 2010).

Penggunaan basis akrual merupakan salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan modern (sektor publik) yang bertujuan untuk memberikan informasi yang lebih transparan mengenai biaya (*cost*) pemerintah dan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan di dalam pemerintah dengan menggunakan informasi yang diperluas, tidak sekedar basis kas. Secara umum, basis akrual telah diterapkan di negara-negara yang lebih dahulu melakukan reformasi manajemen publik. Tujuan kuncinya adalah untuk meminta pertanggungjawaban dari sisi keluaran (*output*) dan/atau hasil (*outcome*) dan pada saat yang sama melonggarkan kontrol atas masukan (*input*). Dalam konteks ini, para manajer diminta agar bertanggung jawab untuk seluruh biaya yang berhubungan dengan output/outcome yang dihasilkannya, tidak sekedar dari sisi pengeluaran kas (Mulyana 2010).

Namun kenyataannya penerapan sistem akuntansi berbasis akrual tersebut menjadi kendala bagi pemerintah daerah di Indonesia, termasuk pada pemerintah Sumatera Selatan. Sehingga sampai saat ini belum bisa diterapkan secara penuh dan masih menggunakan sistem akuntansi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 yaitu basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*).

Pemerintah dituntut agar dapat menghasilkan laporan keuangan yang memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan tersebut. Informasi yang dihasilkan dari laporan keuangan akan dimanfaatkan oleh pihak eksternal maupun internal dalam pengambilan keputusan. Dimana informasi dapat dimanfaatkan apabila informasi tersebut mudah dipahami dan dapat dipercaya. Sehingga nantinya hasil dari keputusan diharapkan dapat memberikan dampak baik bagi pemerintah dimasa mendatang.

Sejak diterbitkannya standar akuntansi berbasis akrual tersebut, pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel mulai semakin membaik. Hal tersebut tercermin dari laporan keuangan yang disajikan pemerintah. Namun ternyata pelaksanaan sistem akuntansi berbasis akrual berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 tersebut juga belum diterapkan secara penuh oleh pemerintah Indonesia. Hal tersebut bisa dilihat dari laporan anggaran pemerintah yang masih menggunakan akuntansi anggaran berbasis kas. Menurut Halim (2012) apabila pemerintah menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual, maka seharusnya akuntansi anggarannya juga berbasis akrual. Hal inilah yang menjadi tanda tanya bagi masyarakat tentang sistem akuntansi berbasis akrual yang dijalankan pemerintah saat ini. Kenapa pemerintah belum secara penuh menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual sesuai amanat PP Nomor 71 Tahun 2010? Apa sebenarnya yang menjadi tantangan bagi pemerintah Indonesia? Hal inilah yang menjadi pertanyaan bagi penulis dan berusaha menjelaskannya dalam skripsi ini. Pada bagian selanjutnya dalam skripsi ini, penulis mencoba memaparkan teori tentang sistem akuntansi berbasis akrual, permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam penerapan sistem akuntansi berbasis akrual, serta dibagian akhir menjelaskan kesimpulan tentang tantangan penerapan sistem akuntansi berbasis akrual di pemerintahan Indonesia.

Menurut Anisa Amisepti (2018) Permasalahan yang sering muncul dalam penyusunan laporan keuangan OPD adalah belum memahami sistem SAP berbasis akrual secara komprehensif, Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD) merupakan SDM yang sangat wajib untuk memahami SAP berbasis akrual. Walau pun terkadang background SDM dari penatausahaan keuangan bukan berasal dari ekonomi/akuntansi. 'Practice makes perfect' saat akhir tahun anggaran sampai bulan ke-3 batas pelaporan keuangan merupakan waktu yang paling *crowded* bagi SKPD. Dalam durasi inilah, waktu yang paling tepat untuk terjun mendampingi SKPD dalam melakukan penatausahaan dan pelaporan keuangan. Semua kendala yang dihadapi akan muncul selama durasi tersebut. Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD) harus bisa menyelesaikan laporan keuangan dengan cepat dan tepat.

Maka, kesulitan ini akan teratasi jika SKPD mendapat *transfer knowledge* langsung ketika dalam masa penyusunan laporan keuangan. Akan lebih baik setelahnya diberikan pendampingan lanjutan terkait dengan penerapan secara teknis penatausahaan laporan keuangan daerah yang berlandaskan pada PP 71 tahun 2010, SAP berbasis akrual, sehingga ke depannya terjadi peningkatan pertanggung jawaban kualitas laporan keuangan.

Menurut Ketua Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Harry Azhar Azis (2018), Namun kenyataannya penerapan sistem akuntansi berbasis akrual tersebut menjadi kendala bagi pemerintah Indonesia. Sehingga sampai saat ini belum bisa diterapkan secara penuh dan masih menggunakan sistem akuntansi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 yaitu basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*).

Salah satu bentuk konkrit untuk meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan laporan keuangan negara adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Ningtyas, 2015).

Faktor lain yang mempengaruhi Akuntabilitas laporan keuangan adalah efektivitas pengendalian intern. Pemilihan variabel efektivitas pengendalian intern didasarkan pada salah satu kriteria yang digunakan oleh BPK dalam meneliti kewajaran informasi keuangan adalah efektifitas Sistem Pengendalian Intern (SPI). Sesuai dengan UU No. 15 Tahun 2004, penjelasan Pasal 16 ayat (1) opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria, salah satunya terkait dengan efektivitas SPI. Pada Tahun 2008, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian intern Pemerintah (SPIP).

Adapun fenomena yang terjadi mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yaitu adanya tindak pidana korupsi dana hibah yang dilakukan mantan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (BPKAD)

Sumatera Selatan yang menyebabkan kerugian negara Rp. 21 Miliar. (<https://sumbar.antaranews.com/berita/196911/kerugia-negara-korupsi-hibah-sumsel>)

Penerapan sistem pengendalian intern yang baik dapat mencegah terjadinya korupsi atau kecurangan serta penyimpangan dana dan anggaran yang tidak dipertanggungjawabkan. Menurut Mahmudi (2010:24), pengendalian internal terdiri dari kebijakan dan prosedur yang dapat memberikan keyakinan kepada manajemen bahwa tujuan dan sasaran organisasi telah tercapai. Berdasarkan Peraturan Pemerintah pasal 3 No. 60 tahun 2008, untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel, maka pemerintah wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintah. Akuntabilitas laporan keuangan daerah adalah tingkat pertanggungjawaban pengelolaan laporan keuangan daerah yang bersifat komprehensif dan mencakup aspek kebijakan serta penggunaan anggaran kepada publik (Wahyuni dkk, 2014).

Pada tahun 2017 pemerintah Provinsi Sumatera Selatan juga mendapatkan opini WTP namun masih ada temuan bahwa laporan keuangan pemerintah provinsi Sumatera Selatan tidak menyajikan laporan keuangan tahun 2014 berbasis kas menuju akrual menjadi laporan keuangan berbasis akrual, sehingga pemerintah Provinsi Sumatera Selatan harus melakukan suatu *restatement* ulang pada tahun 2015 untuk akun penyusutan dan ekuitas (Hasil Pemeriksaan Keuangan BPK RI, 2017). Tabel 1.1 menunjukkan daftar Opini Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan (Tahun 2012-2017).

Tabel 1.1
Daftar Opini BPK di Sumatera Selatan

No	Keterangan	Opini
1	Tahun 2013	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2	Tahun 2014	Wajar Dengan Pengecualian (WTP)
3	Tahun 2015	Wajar Dengan Pengecualian (WTP)
4	Tahun 2016	Wajar Dengan Pengecualian (WTP)
5	Tahun 2017	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber : IHPS 1 Laporan Keuangan, 2018

Berdasarkan uraian diatas opini atas laporan keuangan pemerintah provinsi sumatera selatan selama empat kali berturut-turut menjadi suatu fenomena yang sangat menarik perhatian penulis untuk menjadi faktor apakah yang mempengaruhi sehingga provinsi sumatera selatan mendapat opini WTP dari BPK. Oleh karena itu, Penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Akuntabilitas Laporan Keuangan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan”**. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dengan objek penelitian Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini antara lain :

1. Bagaimana Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), dan Sistem Pengendalian Internal (SPI) berpengaruh secara parsial terhadap Akuntabilitas Laporan Keuangan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Bagaimana Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), dan Sistem Pengendalian Internal (SPI) berpengaruh secara simultan terhadap Akuntabilitas Laporan Keuangan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti, agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini sehubungan dengan penerapan SAP, SPI, dan akuntabilitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah pada pemerintah provinsi sumatera selatan.
2. Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, dengan unit pengamatan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Sumatera Selatan sebagai entitas pelaporan pemerintah.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai dengan permasalahan yang peneliti kemukakan adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji pengaruh penerapan standar akuntansi (Sap) pemerintah terhadap akuntabilitas laporan keuangan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian internal (Spi) terhadap akuntabilitas laporan keuangan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk menguji pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah, dan sistem pengendalian internal terhadap akuntabilitas laporan keuangan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan topik sejenis, serta memberikan wawasan pengetahuan yang lebih luas mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah, dan sistem pengendalian internal terhadap akuntabilitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah pada pemerintah provinsi sumatera selatan.

2. Manfaat Praktis Bagi Instansi

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai penerapan standar akuntansi pemerintah, dan sistem pengendalian internal mengenai keakuntabilisan pengelolaan laporan keuangan organisasi perangkat daerah pada pemerintah provinsi sumatera selatan. Hal ini dilakukan dalam upaya peningkatan akuntabilitas laporan keuangan dan sebagai masukan dalam mendukung otonomi daerah khususnya pemerintah di Sumatera Selatan dalam rangka mewujudkan peningkatan penerimaan dengan *good governance*.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian ini dibagi dalam tiga bab yang diuraikan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang landasan teori, kerangka pemikiran, penelitian terdahulu dan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Menguraikan tentang jenis penelitian, tempat dan waktu penelitian, variabel penelitian, penentuan populasi dan sampel, pengumpulan data dan metode analisis yang digunakan.

BAB IV HASIL dan PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V PENUTUP

Sebagai bab terakhir dari penelitian ini akan diuraikan simpulan yang merupakan penyajian singkat apa yang diperoleh dalam pembahasan dan juga saran berdasarkan hasil penelitian.